

## **MAKALAH**

# **PROKASIH dan PROPER PROKASIH (Studi Kasus Organisasi Pengelolaan Lingkungan di Indonesia)**

Oleh:

**ENDANG NUGRAHENI**

**Program Studi Pengelolaan Lingkungan  
Jurusan Biologi  
Fakultas Matematika & Ilmu Pengetahuan Alam  
UNIVERSITAS TERBUKA**

**Agustus 2001**

## DAFTAR ISI

I.	PENDAHULUAN	1
II.	KERANGKA TEORI	2
	MASALAH LINGKUNGAN DITINJAU DARI MEKANISME PASAR	2
	INTERVENSI PEMERINTAH DI SEKTOR PELAYANAN UMUM	4
	PERMASALAHAN LINGKUNGAN - PERMASALAHAN ANTAR SEKTOR	5
	ORGANISASI PROGRAM LINGKUNGAN	6
III.	ORGANISASI PENGELOLA LINGKUNGAN DI INDONESIA	8
	MENTERI NEGARA LINGKUNGAN HIDUP (MENLH)	9
	BADAN PENGELOLA DAMPAK LINGKUNGAN (BAPEDAL)	10
	BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH (BAPPEDA) DAN	
	BIRO BINA LINGKUNGAN (BIRO BLH)	10
	PUSAT STUDI LINGKUNGAN (PSL)	11
IV.	PROGRAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN	11
	PROKASIH	11
	PROPER PROKASIH	14
V.	KESIMPULAN DAN DISKUSI	17
	PUSTAKA	18

## PROKASIH DAN PROPER PROKASIH STUDI KASUS ORGANISASI PENGELOLAAN LINGKUNGAN DI INDONESIA

### I. PENDAHULUAN

Penggunaan yang terus meningkat atas sumber alam oleh manusia sebagai masukan bagi hampir semua kegiatan produksi telah menghasilkan pula limbah yang semakin lama semakin banyak. Karena kapasitas asimilasi yang dimiliki lingkungan untuk mencerna limbah terbatas, maka harus dilakukan upaya pengelolaan lingkungan dengan sebaik-baiknya.

Masalah lingkungan merupakan masalah yang "cross-sectoral" antara sektor swasta dengan sektor pelayanan umum. Elemen cost/beaya dan material ditentukan pada sektor swasta dengan mekanisme harga pasar, sedangkan elemen benefit atau manfaat berada pada sektor pelayanan umum dalam bentuk kualitas ekologi dan preferensi sosial yang sukar dinilai dengan mekanisme ekonomi. Dengan demikian diperlukan struktur pengambilan keputusan yang berbeda. Pemecahan masalah lingkungan tak cukup hanya berdasarkan pertimbangan-pertimbangan ekonomis, melainkan dibutuhkan pula pertimbangan pilihan sosial masyarakat.

Pengelolaan masalah lingkungan tak bisa sepenuhnya diserahkan pada mekanisme pasar. Dengan demikian dibutuhkan suatu intervensi dari pemerintah. Intervensi tersebut selain berupa sistem dalam bentuk undang-undang, peraturan, dan standard, juga berupa pengorganisasian kelembagaan yang menjadi pelaksana sekaligus pengawas dari program perlindungan lingkungan.

Di Indonesia, Pemerintah telah membentuk perangkat kelembagaan yang ditugaskan mengurus masalah lingkungan hidup, pada tingkat pusat sampai dengan tingkat daerah, beserta semua pendukungnya. Agar lembaga tersebut dapat beroperasi maka disusunlah program-program dalam rangka perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup yang mempunyai sasaran dan keorganisasian yang jelas.

Pada makalah ini dibahas dua contoh program lingkungan yang dimaksudkan bagi pengendalian pencemaran sungai, yaitu Program Kali Bersih (PROKASIH) dan Program Penilaian Kinerja Perusahaan yang berkaitan dengan Program Kali Bersih (PROPER PROKASIH). Kedua program tersebut dipilih, karena pencemaran limbah B3 (bahan berbahaya dan beracun) yang berasal dari kegiatan industri telah sangat merusak ekosistem perairan di banyak tempat di Indonesia. Selain itu, kedua program tersebut merupakan rangkaian kegiatan yang bersambungan, yang menunjukkan suatu pendekatan yang holistik terhadap penanganan masalah lingkungan. Dengan dibahasnya contoh kasus PROKASIH dan PROPER PROKASIH diharapkan dapat tercermin bagaimana pengorganisasian pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.

## II.KERANGKA TEORI

Perilaku manusia dalam menggunakan sumber alam secara berlebihan telah menghasilkan limbah yang kemudian merusak lingkungan hidup. Ketika kerusakan ekologis terjadi, kita dihadapkan dengan value judgement tentang apakah benefit atau keuntungan dari kegiatan produktif normal kita seimbang nilainya dengan cost atau biaya pengorbanan ekologi atas spesies lainnya, atau terhadap anak cucu kita. Apa saja pilihan yang tersedia untuk pengambilan keputusan yang sebaik-baiknya?

### MASALAH LINGKUNGAN DITINJAU DARI MEKANISME PASAR

Manusia selain sebagai *Homo sapiens* juga sebagai *Homo economicus*, yaitu yang keputusan-keputusannya selalu mempertimbangkan faktor-faktor ekonomis. Dalam melihat permasalahan lingkungan, maka pendekatan tradisional yang dilakukan adalah menganalisis dan menghitung untung rugi dari sudut pandang ekonomi - melihat permasalahan dari sudut harga dan pasar, yang kemudian dikenal sebagai sektor privat atau sektor swasta (private sector).

Pendekatan mekanisme pasar ini banyak dipakai dalam menganalisis masalah lingkungan. Alasan yang mendasarinya adalah untuk mendapatkan skill dan metode

yang prediktabilitas atau kepastian peramalannya cukup tinggi, yang kemudian digunakan dalam pengambilan keputusan mengenai lingkungan (Edmund & Letey, 1973).

Adapun pandangan holistik mengenai interaksi masalah lingkungan dengan masalah ekonomi ditinjau dengan pendekatan ekonomi sirkuler (Pearce & Turner, 1990) atau material balance (keseimbangan materi) (Edmunds & Letey, 1973). Menurut pendekatan tersebut semua proses kegiatan manusia yang berinteraksi dengan lingkungan dihitung input dan outputnya secara kuantitatif. Apa dan berapa banyak yang diambil manusia dari alam serta apa dan berapa banyak yang dikembalikan ke lingkungan. Keputusan tentang lingkungan kemudian diambil berdasarkan perhitungan kuantitatif secara rinci tersebut.

Pendekatan ekonomis lain adalah menghitung level optimal dari kerusakan lingkungan misalnya polusi. Level optimal dari polusi akan tercapai ketika marginal net private benefit sama dengan marginal eksternal cost. Untuk level polusi yang lebih rendah dari titik optimal, maka kerusakan dianggap belum membahayakan. Selanjutnya analisis akan mengkait dengan siapa yang mempunyai hak milik (property right) atas lingkungan, apakah masyarakat yang terkena polusi ataukah perusahaan atau industri yang mengakibatkan polusi. Bila jelas hak kepemilikannya maka barangkali bisa dilakukan tawar menawar dan kompensasi atas eksternalitas (Pearce & Turner, 1990). Masalahnya adalah bagaimana dengan sumber alam yang bersifat *open access* atau *common property*, yaitu sumber alam yang boleh digunakan oleh setiap orang secara bebas, seperti udara dan sungai. Sumber alam macam tersebutlah yang kemudian banyak mengalami degradasi.

Beberapa pendekatan lain adalah dengan melakukan analisis cost-benefit, analisis trade - off, penerapan pajak lingkungan, standard, ataupun insentif. Kesemuanya mengarah kepada bagaimana menilai atau memberi harga secara moneter atas kejadian-kejadian lingkungan. Sebagai contoh, bila suatu industri melakukan pencemaran sungai dan mengakibatkan kematian ikan, maka harus dihitung berapa rupiah semua kerugian yang diderita semua penghuni sungai dan yang memanfaatkan sungai tersebut. Misal air sungai menjadi tak dapat digunakan sebagai air minum atau mengairi lahan pertanian lagi. Mungkin mata pencaharian berupa perikanan sungai menjadi hilang, dll, yang semuanya itu dihitung kerugiannya secara moneter (rupiah). Perhitungan secara kuantitatif tersebut digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan, misalnya apakah industri pencemar akan dikenakan pajak, harus membayar ganti rugi, atau harus memperbaiki kembali kerusakan, atau pencabutan ijin produksi.

Peninjauan masalah dan pengambilan keputusan yang berkaitan dengan segi ekonomi ini menguasai sebagian besar kehidupan manusia. Industri atau perusahaan-perusahaan yang merupakan salah satu administrator lingkungan selalu mengambil keputusan berdasarkan mekanisme tersebut. Individu masyarakat sebagian besar hidupnya juga dikuasai oleh mekanisme tersebut.

Penghitungan nilai lingkungan dari segi moneter tersebut dalam beberapa kasus tidak mudah untuk dilakukan. Misal pada kasus pencemaran udara, sering tidak diketahui dengan tepat siapa mencemari dalam jumlah berapa. Kemudian masyarakat yang dirugikan kurang sadar akan kerugiannya, kurang jelas bentuk kerugiannya, dan apakah semuanya dengan mudah dapat dihitung, dan apakah satuannya? Bagaimana bila yang berkurang adalah masalah kenyamanan, masalah estetika? Tampaknya pendekatan ekonomi secara sendirian saja tidak cukup untuk menyelesaikan masalah lingkungan hidup manusia.

## INTERVENSI PEMERINTAH DI SEKTOR PELAYANAN UMUM

Mekanisme pasar secara tunggal tak dapat menyelesaikan semua persoalan manusia dalam interaksinya dengan lingkungan. Selain sektor privat (private sector) atau sektor swasta yang beroperasi dengan mekanisme pasar, berjalan pula sektor pelayanan umum (public sector). Pada sektor pelayanan umum pemerintah melakukan intervensi yang berfungsi penting dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penggunaan sumber alam dan lingkungan.

Di sektor pelayanan umum, pemerintah mengalokasikan sebagian sumber alam bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat berdasarkan prioritas tertentu. Kepentingan umum ini diputuskan secara politis dengan cara voting atau pengambilan suara. Cara tersebut digunakan untuk mengetahui pendapat dan keinginan masyarakat sebagai pengambil keputusan utama, dan kemudian dikembangkanlah program yang sesuai.

Proses pengambilan keputusan oleh pemerintah berbeda karakteristiknya dengan mekanisme pasar. Mekanisme pasar adalah rasional dalam arti berkaitan dengan waktu, tempat dan bentuk utilitas atas produk atau pelayanan tertentu, yang dicocokkan dengan kebutuhan individu pembeli. Transaksi dilakukan secara

kuantitatif dengan ukuran-ukuran yang jelas. Sedangkan proses pengambilan keputusan pemerintah adalah tidak rasional, karena produk atau jasa tak dapat dilihat jelas dan tak pasti memenuhi kebutuhan langsung manusia yang dilayaninya secara individu per individu. Misalnya polisi melakukan patroli di jalan raya, tampaknya tak berhubungan dengan kebutuhan suatu keluarga yang sedang duduk makan malam. Keamanan yang dihasilkan karena patroli polisi berbeda rasionalitasnya dengan makanan yang mereka makan. Jadi pelayanan umum yang dilakukan pemerintah tersebut lebih bersifat *join benefit* atau untuk kepentingan masyarakat banyak secara umum, kurang bersifat rasional, lebih subjektif, dan tidak linier. (Edmunds & Letey, 1973).

Dalam kehidupan sosial, kedua sektor tersebut ada berdampingan dan masing-masing punya sistem pengambilan keputusan yang berbeda, yang hampir tidak pernah berinteraksi. Kedua struktur keputusan tidak mudah untuk berubah atau bercampur, walaupun yuridiksi dari pelayanannya sering berubah dari satu sektor ke sektor lainnya. Sebagai contoh, sistem transportasi ataupun pelayanan kesehatan, dari sektor swasta bisa berpindah ke sektor pelayanan umum bila misalnya pemerintah kota mengorganisasikan transportasi atau kesehatan dengan pendanaan secara subsidi pemerintah untuk kepentingan pelayanan masyarakat banyak. Sebaliknya dengan industri telekomunikasi dan perlistrikan, yang tadinya ada di sektor pelayanan umum berpindah ke sektor swasta, yang sering disebut proses swastanisasi.

## PERMASALAHAN LINGKUNGAN - PERMASALAHAN ANTAR SEKTOR

Mempertimbangkan kedua sektor yang ada, yaitu pelayanan umum dan swasta, maka bagaimanakah dengan permasalahan lingkungan? Keunikannya adalah bahwa permasalahan lingkungan tak bisa dengan mudah dimasukkan ke dalam salah satu sektor yang ada. Proses pengambilan keputusan tak bisa sepenuhnya mengikuti aturan pemerintah ataupun sepenuhnya mengikuti mekanisme pasar. Masalah lingkungan tidak bisa diam di salah satu sektor atau tunduk pada aturan salah satu sektor. Penyebabnya adalah elemen *cost material* dari masalah lingkungan adalah berada di sektor swasta, sedangkan elemen *output* atau *benefit*nya ada pada sektor pelayanan umum dalam bentuk kualitas ekologi secara umum.



Adalah sukar untuk membuat persamaan dalam perhitungan antara input material yang ditentukan pada sektor swasta dengan konsekuensi ekologis pada sektor pelayanan umum. Kesukarannya, bahwa biaya atau cost adalah rasional sedangkan benefit atau keuntungan adalah emosional. Sebagai contoh, hilangnya suatu spesies hewan karena polusi. Penyebabnya secara materi dapat dihitung, yaitu berapa kuantitas dan harga limbah dan racun yang terbuang, tetapi hilangnya spesies diukur kerugiannya dari sudut etika, hak intrinsik, dan potensi biodiversitas, yang lebih merupakan ukuran kualitas atau preferensi sosial manusia.

Sebagai konsekuensi, permasalahan lingkungan merupakan permasalahan antar sektor yang membutuhkan struktur pengambilan keputusan yang baru. Struktur pengambilan keputusan tersebut minimal punya dua karakter penting. Satu, metode yang dapat diandalkan bagi individu untuk menyatakan preferensinya secara rinci atas alokasi sumber alam antara sektor swasta dan sektor publik. Kedua, cara untuk menghitung persamaan antara biaya ekonomis dengan keuntungan kerugian secara ekologis (Edmund & Letey, 1973). Jadi yang dibutuhkan adalah sistem pengambilan keputusan yang bersifat antar sektor, yang mampu untuk berepons terhadap penilaian masyarakat atas kualitas lingkungan dan kekhawatirannya atas kerusakan ekologis.

## ORGANISASI PROGRAM LINGKUNGAN

Permasalahan lingkungan semakin lama semakin mengancam kesejahteraan masyarakat, dan diperlukan tindakan koreksi bila telah terjadi kerusakan. Untuk melakukan tindakan koreksi tersebut pemerintah akan menyusun organisasi pengawas lingkungan. Seperti Environmental Protection Agency (EPA) di Amerika Serikat, maka pemerintah Indonesia membentuk Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup (MenLH), Bapedal, Bappeda, dan lain sebagainya, untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan pengelolaan lingkungan tersebut.

Karena kompleksitas permasalahan yang harus ditangani, maka administrator lingkungan tersebut harus mempunyai program lingkungan yang jelas misi dasarnya, sistemnya, dan ukuran-ukuran keberhasilannya. Setelah itu masih ada lagi pertanyaan yang harus dijawab, yaitu siapa yang menjadi pengambil keputusan dan bagaimana menentukan fungsi utama dari sistem tersebut, serta bagaimana pengaturan tugas dan organisasinya.



Misi perlindungan lingkungan dan sistem yang akan diterapkan dapat disusun dalam bentuk hukum lingkungan dan peraturan-peraturan (law and order). Tetapi siapakah personil pengambil keputusannya? Apakah presiden, menteri, gubernur, kepala lembaga, kaum teknostruktur atau teknokrat, ataukah masyarakat banyak? Karena kompleksitas dan rawannya permasalahan tersebut terhadap berbagai kepentingan dan politik, maka tak ada seorangpun yang dapat melihat keseluruhan ekosistem dan semua dampaknya -- selain masyarakat secara keseluruhan itu sendiri. Karena jumlah total semua aktivitas masyarakatlah yang berinteraksi dengan ekosistem (Edmund & Letey, 1973).

Dengan demikian disain organisasi dan sistem pengambilan keputusan tentang lingkungan harus mempertimbangkan masyarakat sebagai kunci pengambilan keputusan yang berkaitan dengan nilai, manfaat, biaya, kinerja, dan pendekatan yang diinginkan terhadap perbaikan lingkungan secara organisatoris. Hal tersebut menjadi sukar karena terbatasnya cara untuk berhubungan langsung dengan para pengambil keputusan yang nota bene adalah masyarakat luas itu sendiri.

Administrator yang duduk pada lembaga pengelola dan pengawas lingkungan harus mendekati masyarakat dalam bentuk perwakilan yang ada, misalnya DPR, Organisasi Masyarakat, dll. Cara inipun masih mengandung resiko adanya konflik kepentingan dan faktor politik. Yang paling sukar didapatkan adalah menentukan apa yang benar-benar diinginkan masyarakat dan bagaimana prioritas mereka.

Setelah keinginan masyarakat diketahui, maka hal tersebut dijadikan dasar bagi penyusunan sasaran, misi atau tujuan program. Setelah sasaran yang hendak dicapai jelas, maka pengelola baru bisa melakukan pengorganisasian, dalam arti penyusunan rencana program, penentuan langkah kegiatan, penetapan kriteria keberhasilan suatu program, dan implementasi program itu sendiri. Pada akhirnya perlu pula dilakukan evaluasi selama dan setelah program tersebut berjalan untuk melihat apakah misi atau sasaran telah tercapai dan apakah keinginan masyarakat bisa dipenuhi.

### III. ORGANISASI PENGELOLA LINGKUNGAN DI INDONESIA

Hak asasi atau hak eksistensi manusia menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak untuk hidup dan mempunyai lingkungan hidup yang baik dan sehat. Untuk menegakkan hak tersebut maka diperlukan pengelolaan sumber alam dan lingkungan yang terorganisir dengan sebaik mungkin. Sejak manusia menyadari bahwa aktivitasnya yang berlebihan telah merusakkan lingkungan hidupnya sendiri, maka sejak itu pula timbul kesadaran untuk melakukan upaya pengelolaan demi keberlanjutan hidup manusia itu sendiri. Secara parsial kesadaran dan upaya tersebut telah lama muncul, yang buktinya antara lain dapat ditemukan pada kearifan-kearifan tradisional yang mengatur hubungan harmonis antara manusia dengan alam lingkungannya. Secara global dan formal, dapat dikatakan kesadaran dan upaya nyata tersebut diawali dari Konferensi yang menghasilkan Deklarasi Stockholm pada Juni 1972. Sejak saat itu maka berbagai negara melakukan pengaturan dalam bentuk undang-undang tentang lingkungan.

Di Indonesia, pengelolaan sumber alam telah diatur pada berbagai aturan dan undang-undang, namun baru pada Undang-undang No. 4 Tahun 1982 lah orientasi pengelolaan mengarah kepada hukum lingkungan (Hardjasoemantri, 1996). Berdasarkan undang-undang tersebut, yang selanjutnya disingkat UULH, maka kemudian diaturlah organisasi pengelola lingkungan secara formal di Indonesia.

Siapakah sebenarnya administrator lingkungan tersebut? Sebenarnya semua pihak yang keputusannya akan mempengaruhi lingkungan dapat digolongkan sebagai administrator lingkungan (Haeruman, 1978). Mereka adalah individu masyarakat, industri, pemerintah, dan organisasi swadaya masyarakat. Masing-masing punya hak untuk mengatur dan mengelola lingkungan. Namun demikian, permasalahan lingkungan tak bisa dibiarkan berjalan sendiri sesuai dengan mekanisme pengambilan keputusan yang ada, yaitu mekanisme pasar, maupun secara kekeluargaan. Melihat karakter dan sifatnya pula yang antar sektoral, privat dan publik, maka harus ada intervensi pemerintah. Intervensi ini di Indonesia berupa peraturan formal yaitu UULH dan aturan-aturan hukum lainnya sebagai suatu sistem, dan badan formal atau lembaga yang dibentuk untuk menjalankan organisasi dan koordinasi.

Berdasarkan Pasal 18 UULH, maka dibentuklah perangkat kelembagaan pengelola lingkungan dari tingkat pusat, sampai dengan tingkat pelaksana di daerah

serta pendukungnya. Lembaga tersebut adalah Menteri Negara PPLH/ KLH/ LH , Badan Pengelola Dampak Lingkungan (Bapedal), BAPPEDA dan Biro BKLH/LH, dan Pusat Studi Lingkungan (PSL) (Hardjasoemantri, 1996). Berikut akan diuraikan secara ringkas organisasi formal pengelola lingkungan tersebut.

## MENTERI NEGARA LINGKUNGAN HIDUP ( MENLH)

Untuk membantu presiden dalam menangani bidang tugas yang berkaitan dengan lingkungan hidup yang tak tertampung dalam atau melampaui bidang tugas suatu departemen, maka presiden menugaskan Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup (MENPPLH). Penugasan ini tertuang dalam Kepres No. 28 tahun 1978 yang kemudian direvisi dengan Kepres No. 35 tahun 1978. Pada Kabinet Pembangunan IV dilakukan perubahan dengan Kepres No. 25 tahun 1983 menjadi Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (MENKLH). Dalam susunan Kabinet Pembangunan VI dilakukan perubahan lagi menjadi Menteri Negara Lingkungan Hidup (MENLH) dengan Kepres No. 44 tahun 1993. Adapun tugas MENLH adalah:

- a. merumuskan kebijaksanaan Pemerintah di bidang pengelolaan lingkungan hidup;
- b. merencanakan pelaksanaan kebijaksanaan dalam rangka penyusunan program pengelolaan lingkungan hidup;
- c. mengkoordinasi kegiatan seluruh Instansi Pemerintah yang berhubungan dengan pengelolaan lingkungan hidup dalam rangka pelaksanaan program pemerintah secara menyeluruh;
- d. meningkatkan partisipasi masyarakat di bidang pengelolaan lingkungan hidup;
- e. mengkoordinasi kegiatan operasional Badan Pengendalian Dampak Lingkungan;
- f. menyampaikan laporan, bahan keterangan serta saran dan pertimbangan di bidang tugas dan tanggung jawabnya kepada Presiden.

Tugas-tugas tersebut secara jelas menunjukkan kedudukan MENLH sebagai organisasi pemerintah yang bertugas mengawasi dan mengelola lingkungan hidup di Indonesia, walaupun secara operasional pelaksanaan hanya mengkoordinasikan pekerjaan.

## BADAN PENGELOLA DAMPAK LINGKUNGAN (BAPEDAL)

Dengan meningkatnya dampak negatif pembangunan terhadap lingkungan hidup, maka perlu dibentuk badan yang melaksanakan pengendalian dampak lingkungan secara operasional. Maka dengan Kepres No. 23 tahun 1990, dibentuk Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) pada 5 Juni 1990. Bapedal adalah lembaga pemerintah non departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. Adapun tugas pokok Bapedal adalah membantu Presiden dalam mengendalikan dampak lingkungan yang meliputi pencegahan kerusakan lingkungan, penanggulangan dampak pencemaran, dan pemulihan kualitas lingkungan, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Dengan pembentukan lembaga ini diharapkan kegiatan pengendalian dampak lingkungan baik tingkat nasional maupun tingkat daerah, dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien. Pelaksanaan di daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan bimbingan teknis dan dukungan pelayanan laboratorium Bapedal Wilayah. Untuk seluruh Indonesia baru ada tiga Bapedal Wilayah.

## BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH (BAPPEDA) DAN BIRO BINA LINGKUNGAN HIDUP (BIRO BLH)

Dalam rangka melaksanakan tugas di daerah MENLH dibantu oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), dan Biro Bina Lingkungan Hidup (BLH), dengan Kepres No. 15 tahun 1974, dan disempurnakan lagi dengan Kepres No.27 tahun 1980. BAPPEDA merupakan staf dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah (BAPPEDA Tingkat I kepada Gubernur, dan BAPPEDA Tingkat II kepada Bupati/Walikota). Adapun bidang tugasnya adalah membantu menentukan kebijaksanaan di bidang perencanaan pembangunan, serta penilaian atas pelaksanaan pembangunan. Dalam melaksanakan tugasnya lembaga tersebut berkewajiban mengusahakan keterpaduan dan mengkoordinasikan rencana nasional dengan daerah.

## PUSAT STUDI LINGKUNGAN (PSL)

Untuk melakukan pengembangan di bidang pendidikan, penelitian, dan penyuluhan tentang lingkungan hidup, maka sejak Juni 1979 dibentuk 50 Pusat Studi Lingkungan (PSL) berdasarkan kerjasama MENPPH dengan 50 universitas di Indonesia. PSL tersebut selain mendapat tugas khusus untuk memikirkan suatu aspek tertentu di bidang lingkungan hidup, juga bertugas membantu Pemerintah Daerah dalam rangka memecahkan masalah lingkungan hidup di daerah setempat. Tugas khusus tersebut berbeda-beda untuk setiap PSL, disesuaikan dengan potensi sumber daya manusia dan keahlian yang dimiliki oleh masing-masing universitas. Sebagai contoh Institut Pertanian Bogor mendapat tugas di bidang ekosistem daerah aliran sungai dan hutan daerah pasang surut, Institut Teknologi Bandung mendapat tugas di bidang Ekologi Lingkungan dan Ekologi Industri.

Lembaga-lembaga tersebut merupakan bukti bahwa pemerintah juga mengambil peran aktif dalam permasalahan lingkungan hidup di Indonesia.

## IV. PROGRAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN

Kompleksitas permasalahan lingkungan menuntut organisasi formal pengelola lingkungan yang telah ditunjuk untuk mempunyai program yang jelas. Di Indonesia, sebagai implikasi dari UULH tentang pencegahan serta penanggulangan kerusakan dan pencemaran, maka disusun berbagai program yang meliputi berbagai sumber alam. Khusus mengenai pengendalian pencemaran air, maka disusun Program Kali Bersih (Prokasih) dan Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan di lingkungan Prokasih (Proper Prokasih). Kedua program tersebut menjadi fokus pembahasan makalah ini dalam kaitannya dengan organisasi pengelolaan lingkungan.

### PROKASIH

Sungai merupakan sumber daya yang menjadi hajat hidup orang banyak. Orang mengambil manfaat baik sebagai input untuk kegiatannya maupun sebagai media pembuang limbahnya. Karena meningkatnya kegiatan manusia, terutama di sektor industri, maka kelestarian dan keberlanjutan sungai menjadi terancam. Pencemaran pada badan perairan tersebut tampak sekali semakin parah terjadi

terutama pada sungai-sungai yang mengalir di daerah pemukiman padat dan daerah industri. Dengan demikian perlu dilakukan kegiatan pengendalian pencemaran air yang segera dapat diimplementasikan dan segera dapat terlihat hasilnya. Program Kali Bersih (Prokasih) adalah kegiatan yang dimaksud menjawab kebutuhan tersebut.

Kegiatan yang menyebabkan pencemaran sungai bermacam-macam, antara lain pembuangan limbah oleh industri, rumah tangga, sisa pestisida dan pupuk dari daerah pertanian, serta erosi dan sedimentasi pada daerah aliran sugai (DAS). Semuanya perlu penanganan yang segera.

Adapun Prokasih sengaja dikembangkan dengan membatasi ruang lingkup dan target dengan memfokuskan kepada pembuangan limbah industri yang mengandung bahan baku berbahaya dan beracun (B3) secara jangka pendek. Prinsip dasar dari Prokasih adalah fokus, simplifikasi, penataan, dan pertanggungjawaban. Dengan sasaran yang jelas dan terfokus tersebut, diharapkan tercapai keberhasilan yang tinggi.

Pada tanggal 14 - 15 Juni 1989 di Surabaya diadakan kesepakatan antara Pemerintah Pusat (MENKLH dan BAPEDAL) dengan 8 Pemerintah Daerah Tingkat I untuk melaksanakan Prokasih, dengan sungai-sungai yang diprioritaskan seperti tertera pada Tabel 1.

Tabel 1. Sungai-sungai yang diprioritaskan untuk ditangani dalam PROKASIH

Propinsi	Sungai
DKI Jakarta	Ciliwung Cipinang Mukervart
Jawa Barat	Cisadane Citarum Cileungsi Bekasi Ciliwung
Jawa Tengah	Bengawan Solo Kali Garang
Jawa Timur	Kali Brantas Bengawan Solo
Kalimantan Timur	Mahakam Karang Mumus
Sumatera Utara	Deli Asahan Semayang Merbau
Sumatera Selatan Lampung	Musi Way Pengebuan Way Seputih



Kesepakatan tersebut merupakan wujud komitmen pemerintah pusat dan daerah dalam menanggulangi pencemaran sungai. Penanganan meliputi semua aparat pemerintah dalam keterpaduan horizontal antar sektor, maupun vertikal antar pusat dan daerah, serta melibatkan masyarakat secara luas.

Adapun langkah kerja yang dilakukan adalah secara bertahap sesuai dengan kemampuan masing-masing propinsi. Tahapan tersebut meliputi:

1) Tahap Pertama (1988 - 1989): Persiapan.

Tahap tersebut merupakan tahap penyusunan peraturan perundang-undangan, memasyarakatkan permasalahan, dan pengembangan kesadaran masyarakat. Pada 1988 mulai disusun suatu paket kegiatan pengendalian pencemaran air secara sistematis dan mengujicobakan di kali Surabaya.

2) Tahap Kedua (1989 - 1991): Mobilisasi.

Merupakan tahun pertama dicanangkannya PROKASIH. Pada tahap tersebut pelaksanaan program masih berupa tahap mobilisasi kelembagaan dan sumber daya pengelolaannya. Tahun pertama dari tahap ini meliputi 8 propinsi dan pada tahun kedua bertambah menjadi 11 propinsi.

3) Tahap Ketiga (1991 - 1993): Peningkatan.

Pada tahap ini tidak terjadi penambahan keikutsertaan propinsi lain yang belum masuk, tetapi merupakan tahap peningkatan kualitas pelaksanaan.

4) Tahap Keempat (1993 - 1995): Pengembangan.

Merupakan tahap pengembangan, baik pendalaman maupun perluasan kegiatan. Sedangkan peningkatan kualitas dan kapasitas tetap terus diusahakan. Propinsi pelaksana program bertambah lagi menjadi 13 propinsi.

Setelah berjalan 4 tahun, maka evaluasi program menunjukkan beberapa sungai mengalami peningkatan kualitas, beberapa sungai tidak mengalami perubahan kualitas, dan beberapa sungai bahkan cenderung mengalami penurunan kualitas. Sungai yang mengalami peningkatan kualitas adalah: Kali Garang, Sungai Musi, Sungai Mahakam, dan Sungai Siak. Sedangkan sungai yang tak menunjukkan perubahan kualitas adalah Kali Berantas, Ciliwung, dan Sungai Mukervart. Adapun yang mengalami penurunan kualitas adalah Bengawan Solo, Cipinang, Sungai Deli, Sungai Asahan, dan Sungai Kapuas.



Secara konsisten program tersebut terus dijalankan, dan pada tahun 1995 telah meliputi 50 sungai yang terletak di 13 propinsi. Jumlah pabrik yang mampu untuk dipantau adalah 1124 pabrik, dan 213 pabrik di antaranya telah dievaluasi ketaatannya dalam hal pengendalian pencemaran limbah ke air.

## PROPER PROKASIH

Sebagai tindak lanjut pelaksanaan PROKASIH, maka sejak 1994 dicanangkan Program Penilaian Kinerja Perusahaan yang dilaksanakan dalam rangka pengendalian pencemaran, yang disingkat PROPER PROKASIH. Program tersebut diarahkan untuk proses pentaatan (compliance) lingkungan yang dikemas dalam berbagai program penataan dan pengelolaan lingkungan. Program tersebut diberlakukan bagi perusahaan dan atau industri yang berdomisili di area PROKASIH, yang mengajukan diri dengan suka rela dan peserta khusus yang dipandang perlu untuk diikuti serta-kan agar pentaatannya dapat dipacu.

Pendekatan yang diambil adalah mengarahkan kepada penegakan hukum dan penjatuhan sanksi administratif, mendorong dilakukannya upaya swakelola dan swa pantau oleh industri, serta ditujukan untuk meningkatkan kepedulian dan partisipasi masyarakat. Adapun kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam usaha mendorong industri berperan serta secara sukarela dan aktif adalah melalui: program pembinaan teknis pengelolaan lingkungan; program insentif ekonomi untuk membangun dan mengoperasikan unit pengolah limbah; serta program penyediaan informasi tentang jasa lingkungan, jasa konsultasi lingkungan, perancangan disain pengolahan limbah, teknologi dan produksi bersih, dan lain sebagainya.

Tujuan dari PROPER PROKASIH adalah:

- 1) Mengetahui tingkat ketaatan masyarakat dunia usaha, khususnya kalangan industri, terhadap berbagai peraturan yang diberlakukan dalam program penataan dan pengelolaan lingkungan.
- 2) Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam upaya pengendalian dampak lingkungan, khususnya di kalangan dunia usaha.
- 3) Memotivasi para pengusaha untuk mampu menerapkan dan mengoperasikan teknologi bersih, minimalisasi limbah, dan daur ulang dalam proses produksi.

- 4) Membentuk kepercayaan diri dalam upaya pengembangan kegiatan usaha, melalui penghargaan berdasarkan prestasi yang telah dicapai.

Hasil kerja PROPER PROKASIH dapat dijadikan masukan bagi pengembangan usaha, penanaman modal, sehubungan dengan upayanya melakukan pencegahan pencemaran, meminimalkan limbah, dan menerapkan teknologi bersih. Adapun manfaat lain yang dapat diambil oleh pihak industri adalah:

- 1) Mengetahui tingkat ketaatan atau daya kinerja di perusahaannya, khususnya dalam pengelolaan limbah dan menjaga kelestarian lingkungan.
- 2) Memperoleh penghargaan dari pemerintah dan dengan demikian meningkatkan daya jual dan menambah kepercayaan konsumen, mitra usaha, dan investor.

Berbagai aspek yang menjadi pertimbangan dalam penentuan peringkat industri meliputi aspek ketaatan awal, aspek ketaatan terhadap baku mutu limbah cair, dan aspek ketaatan dalam pemenuhan peralatan penunjang. Aspek ketaatan awal meliputi upaya perusahaan dalam menyediakan peralatan pemantau dan pengukur limbah, usaha menganalisis limbah dan memberikan laporan pemantauannya kepada Pemda dan tim teknis Bapedal. Aspek ketaatan terhadap baku mutu limbah cair yang diberlakukan sesuai dengan penetapan baku mutu menurut Kep MENKLH No. 3 tahun 1991. Sedangkan ketaatan dalam pemenuhan peralatan penunjang, meliputi upaya penyediaan dan pemeliharaan instalasi pengolah limbah, kebersihan lingkungan, house keeping, penanganan limbah padat, meminimalkan limbah, serta melakukan daur ulang.

Kriteria penilaian PROPER PROKASIH dikelompokkan dalam lima peringkat yang menunjukkan ketaatan perusahaan peserta. Peringkat tersebut (disusun dari yang paling buruk ke yang terbaik) adalah:

- 1) **Peringkat Hitam**, diberikan kepada perusahaan yang tak melakukan sama sekali usaha pengendalian dampak lingkungan, sehingga berakibat kerusakan lingkungan dan kerugian masyarakat.

- 2) **Peringkat Merah**, diberikan kepada perusahaan yang telah melakukan upaya pengendalian dampak lingkungan, namun dalam usahanya masih belum mampu mencapai standard atau baku mutu yang ditentukan dalam Keputusan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup Nomor 03 Tahun 1991.
- 3) **Peringkat Biru**, diberikan kepada perusahaan yang telah melakukan upaya pengendalian dampak lingkungan, dan dalam usahanya dinilai telah berhasil memenuhi persyaratan minimum baku mutu yang ditentukan dalam Keputusan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup Nomor 03 Tahun 1991.
- 4) **Peringkat Hijau**, diberikan kepada perusahaan yang telah mampu memenuhi baku mutu limbah dan telah melakukan upaya lain dalam rangka pengelolaan lingkungannya, seperti pengelolaan limbah lumpur (sludge), pengaturar kerumahtanggaan (house keeping), dan pengelolaan unit-unit pengolahan limbah pabriknya dengan baik.
- 5) **Peringkat Emas**, diberikan kepada perusahaan yang telah memenuhi semua kriteria peringkat Hijau, dengan kelebihan telah melakukan upaya yang serius bagi pengendalian pencemaran udara, proses daur ulang limbah yang mengarah kepada upaya "*zero discharge*", serta telah menerapkan teknologi "*cleaner production*" dalam kegiatan industrinya.

Dalam evaluasi yang dilakukan pada bulan Desember 1995, MENLH dan KaBAPEDAL secara resmi mengumumkan telah 213 perusahaan yang terlibat dalam program, yang mana 7 di antaranya masuk dalam kategori khusus yaitu perusahaan yang dianggap perlu diikuti dalam program tersebut. Hasil penilaian (dalam presentase) PROPER PROKASIH adalah : 2,4 % menempati peringkat hijau, 41,5 % peringkat biru, 54% peringkat merah, dan 2,4% peringkat hitam. Kepada setiap perusahaan didorong untuk terus meningkatkan peringkatnya, sehingga pada akhirnya dapat tercapai keadaan produksi yang lebih bersih dan sadar lingkungan.

## V. KESIMPULAN DAN DISKUSI

Untuk memecahkan masalah lingkungan diperlukan suatu usaha yang kompleks, karena masalah lingkungan merupakan masalah antar sektor swasta dan sektor pelayanan umum. Mekanisme ekonomi saja tak cukup untuk dapat memecahkan masalah. Diperlukan pula intervensi pemerintah dalam bentuk undang-undang, peraturan, standard, dan organisasi formal pengelola lingkungan.

Mengenai organisasi formal pengelola lingkungan di Indonesia, meskipun bentuk, penugasan, dan programnya berubah-ubah, tetapi pada intinya tetap konsisten dan peduli dengan masalah lingkungan yang ada. Lembaga tersebut menunjukkan komitmen pemerintah terhadap masalah lingkungan. Pemerintah melalui lembaga yang dibentuknya mengambil peranan aktif sebagai pengawas.

Untuk memecahkan masalah lingkungan secara realistis, diperlukan program-program dengan sasaran yang jelas dan terfokus. PROKASIH merupakan program cepat untuk mendapatkan hasil yang diharapkan. Namun demikian, penyebab pencemaran sungai sangat beragam. Limbah B3 yang berasal dari industri hanya merupakan salah satu faktor disamping faktor-faktor lain seperti limbah rumah tangga, pertanian, ataupun erosi DAS. Dengan demikian perbaikan sungai tak dapat tercapai hanya dengan mengelola aspek B3 dari industri saja. Hal tersebut terbukti dari evaluasi program yang dilakukan 4 tahun kemudian, yang menunjukkan hasil yang kurang memuaskan. Jumlah sungai yang mengalami perbaikan kondisi lebih sedikit atau hampir sama dengan jumlah sungai yang kondisinya tetap atau bahkan menurun. Hal tersebut tidak langsung berarti bahwa PROKASIH telah gagal, namun banyak faktor lain yang perlu dimasukkan sebagai pertimbangan. Limbah B3 dari industri bukan satu-satunya sumber pencemar. Disamping itu implementasi program pada masing-masing daerah dapat berbeda-beda sesuai kondisi lokal dan kemampuan Pemda dalam melaksanakan program tersebut, sehingga sukar untuk dibuat perbandingan secara langsung.

Jadi PROKASIH tidak semata-mata bertujuan membersihkan sungai tetapi juga terkandung maksud lain yang lebih luas. Manfaat utama dari PROKASIH sebenarnya adalah pengontrolan perusahaan atau industri itu sendiri. Dengan standar yang ada serta sistem monitoring yang dikembangkan, maka limbah cair industri dikontrol pada tempat "end of pipe" nya. Jadi program tersebut sebenarnya lebih ditujukan bagi kalangan industri dalam pemantauan UULH secara umum.

Hal tersebut semakin nyata dengan pengembangan program lanjutannya yaitu PROPER PROKASIH. Jelas pada program tersebut bahwa yang dituju adalah kinerja perusahaan dalam bidang pengelolaan limbah dengan penilaian berdasarkan lima peringkat.

Kinerja perusahaan akan menambah kredibilitas di mata investor dan konsumen yang akhir-akhir ini semakin terpengaruh dengan faham "green consumer" dan "green production" - suatu faham baru mengenai kesadaran lingkungan yang semakin berkembang secara global.

Industri yang beroperasi berdasarkan keputusan ekonomis sangat bergantung kepada persepsi dan keinginan masyarakat sebagai konsumennya. Bila masyarakat menginginkan produksi bersih, limbah yang minimal, dan lingkungan yang lestari, maka kalangan industri akan mengikutinya, walaupun itu berarti biaya yang lebih tinggi. Masyarakat punya kekuatan yang sangat besar dalam menentukan arah pengambilan keputusan lingkungan.

Keinginan masyarakat inilah yang sebenarnya harus diketahui oleh orang-orang yang duduk pada organisasi pengelola lingkungan yang formal. Mereka bertugas mewakili dan menyuarakan keinginan masyarakat. Untuk itu organisasi pengelola harus peka dan selalu mencari tahu persepsi dan keinginan masyarakat banyak.

## PUSTAKA

- Edmunds, S. & Letey, J. (1973). *Environmental Administration*, McGraw-Hill, New York.
- Haeruman, H. (1978). *Administrasi dan Perencanaan Lingkungan*, IPB, Bogor.
- Hardjasoemantri, K. (1990). *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Pearce, D.W. & Turner, R.K. (1990). *Economics of Natural Resources and the Environment*, Harvester Wheatsheaf, New York.
- BAPEDAL, (1996). *PROPER PROKASIH*, Pusat Pengembangan Informasi dan Penataan Lingkungan.



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL  
**Universitas Terbuka**

Jalan Cabe Raya, Ciputat, Tangerang 15418  
Alamat Pos : Box 6666, Jakarta 10001  
Telepon : (021) 7490941 (Hunting)  
Fax. : (021) 7490147 (Umum),  
(021) 7434290 (Rektor)  
E-mail : [info@p2m.ut.ac.id](mailto:info@p2m.ut.ac.id)  
Homepage : <http://www.ut.ac.id>

## KETERANGAN

Dengan ini kami menyetujui bahwa hasil penelitian/hasil penulisan berupa makalah ini disimpan di Perpustakaan Universitas Terbuka.

Judul Makalah : PROKASIH dan PROPER PROKASIH  
(Studi Kasus Organisasi Pengelolaan Lingkungan di  
Indonesia)  
Penulis : Dra. Endang Nugraheni, M.Ed.

Pembantu Dekan I FMIPA-UT,

Dr. Yuni Tri Hewindati  
NIP. 131644274